



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

### VOTO

RELATORIA: DWE

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 117/2019

OBJETO: CONCESSIONÁRIA AUTOPISTA PLANALTO SUL S/A. - RECURSO EM PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO - PROCESSO ADMINISTRATIVO SIMPLIFICADO - PAS

ORIGEM: SUINF

PROCESSO (S): 50500.027442/2013-63

PROPOSIÇÃO PF-ANTT: PARECERES nºs 02077/2018/PF-ANTT/PGF/AGU e 00360/2019/PF-ANTT/PGF/AGU

PROPOSIÇÃO DWE: PELA APLICAÇÃO DE MULTA À CONCESSIONÁRIA, NOS TERMOS PROPOSTOS PELA SUINF

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

### 1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de análise de Recurso interposto pela Concessionária Autopista Planalto Sul S/A., relativo aos Processos Administrativos Simplificados - PAS nº 50500.027442/2013-63; 50500.027438/2013-03 e 50500.027411/2013-19, conforme os Autos de Infração nº 03338, 03336 e 03337, em virtude de "deixar de manter ou manter a sinalização horizontal, vertical ou aérea, em desconformidade com as normas técnicas vigentes, por prazo superior ao estabelecido pela ANTT, excluídas as ocorrências previstas nos artigos 5º, 6º e 9º", conduta esta que configura o ilícito descrito no inciso IX do art. 7º da Resolução nº 4.071/2013.

### 2. DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

Inicialmente, foram instaurados 03 (três) processos sancionadores independentes, o que resultou na aplicação de 03 (três) multas em desfavor da Concessionária no patamar de 275 (duzentos e setenta e cinco) URTs cada, conforme as Decisões nº 155/2013/SUINF; 154/2013/SUINF e 103/2013/SUINF, proferidas nos autos dos processos nº 50500.027442/2013-63; 50500.027438/2013-03 e 50500.027411/2013-19, respectivamente.

Ato contínuo, nos termos do PARECER TÉCNICO COINF/URMG nº 072/2018 e PARECER TÉCNICO nº 140/2018/GEFOR/SUINF, a área técnica entendeu que os 03 (três) autos de infrações possuem a mesma natureza e tipificação, identificadas em inspeções realizadas no mesmo dia, em uma mesma ação de fiscalização. Nesse sentido, adotou-se o princípio da continuidade delitiva, com a lavratura de um único auto de infração, lançando mão do PARECER/ANTT/PRG/AMJ/Nº 0174-3.5.1/2004, sendo este, posteriormente, ratificado pelo Parecer Técnico nº 4680/2015/PF-ANTT/PGF/AGU.

Em razão disso, a SUINF procedeu a unificação dos processos instaurados em razão da lavratura dos respectivos autos de infrações mencionados, passando a considerar a infração continuada e única, com enquadramento no inciso IX do art. 7º da Resolução nº 4.071/2013, com aplicação de uma única multa no patamar de 211,75 (duzentos e onze inteiros e setenta e cinco centésimos) URT, após aplicação do Princípio da Continuidade Delitiva e realização de dosimetria (agravante e atenuante).

Considerando a unificação dos autos de infração, a SUINF, nos termos do Relatório à Diretoria nº 023/2018/CIPRO/SUINF, de 03/12/2018, analisou os argumentos apresentados em sede de Recurso à Diretoria contra as decisões as Decisões nº 155/2013/SUINF; nº 154/2013/SUINF e nº 103/2013/SUINF, concluindo pelo indeferimento do recurso e inclusão do atenuante de 25% (vinte e cinco por cento), resultando na aplicação de penalidade no patamar de 136,125 (cento e trinta e seis inteiros e cento e vinte e cinco centésimos) URTs.

Instada a manifestar, a PF-ANTT, aprovando o PARECER n. 02077/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, manifestou-se por meio do Despacho de Aprovação nº 00007/2019/PF-ANTT/PGF/AGU (fls.166/167), entendendo que os autos de infração excedentes lavrados em continuidade infracional devem ser anulados pela autoridade competente, com possível aproveitamento das informações existentes nos processos instaurados para fins de dosimetria, *in verbis*:

7. Quanto aos efeitos do reconhecimento da continuidade infracional administrativa, na hipótese de terem sido lavrados mais de um auto de infração, entendo que, na prática, não há distinção entre a fusão ou reunião de autos processuais e a anulação de dos autos de infração excedentes. Nos dois casos, o ato administrativo punitivo estará materialmente correto do ponto de vista jurídico: se dará a aplicação de apenas uma sanção administrativa. Ocorre que, formalmente, seria mais adequado, de fato, anular(em)-se o(s) auto(s) de infração excedente(s). É que, uma vez reconhecida a continuidade infracional administrativa, não mais existiria substrato fático a autorizar a manutenção de mais de um auto de infração, impondo-se a anulação do(s) excedente(s) pela autoridade competente. Caso o(s) caderno(s) processual(is) dos autos de infração anulados contenha(m) informações relevantes para a dosimetria da sanção administrativa, basta determinar o traslado das peças necessárias para o caderno processual do primeiro auto de infração, que continuará a tramitar.

(...)

9. No entanto, em situações em que os diversos autos de infração já tenham sido lavrados e se reconheça a continuidade infracional nas condutas ali registradas, entendo como possível que, a qualquer momento, a autoridade competente determine a anulação do (s) auto (s) de infração excedente (s). Ora, é preciso ter sempre em mente que a atuação é apenas o início do processo administrativo sancionador. É durante a instrução do feito que os fatos ali narrados serão apurados com profundidade, para que, ao final, se chegue a uma decisão administrativa proporcional e coerente. Nada mais normal, portanto, que nesse momento se reconheça, de ofício ou por provocação do interessado, a continuidade da infração administrativa em relação a outra já apurada pela Administração, já que essa é uma questão eminentemente fática. (grifo nosso)

(...)

12. Pelo exposto, e por tudo mais que dos autos consta, opino no sentido de que deve ser mantido o entendimento externado no PARECER n. 02078/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, devendo-se apenas acrescentar na minuta de Deliberação de fl. 127 dispositivo que mencione a anulação de um dos autos de infração, n. 03324 ou n. 03325, em face do reconhecimento da continuidade infracional administrativa.

Diante da manifestação, os atos retornaram à SUINF, que acatou a sugestão da PF-ANTT, para anulação dos autos excedentes, com aproveitamento dos elementos fáticos e probatórios inerentes à infração continuada, bem como as razões recursais contra as decisões exaradas nos respectivos PAS, para fins de dosimetria.

Assim sendo, em consonância ao Relatório anterior, a SUINF, nos termos do Relatório à Diretoria nº 019/2019/CIPRO/SUINF, de 05/02/2019, reanalisou os argumentos apresentados pela Concessionária: 1) violação ao devido processo legal; 2) ausência de prazo para apresentação de defesa contra a lavratura de TRO; 3) inexistência de referida obrigação contratual para o trecho localizado nas Vias Marginais; e, 4) desproporcionalidade da sanção.

Nos termos do Relatório derradeiro, a SUINF manteve o deferimento do efeito suspensivo, reconhecendo o justo receio de que o pagamento imediato da multa aplicada crie um prejuízo de difícil reparação à Concessionária, bem como ao Erário, nos termos do parágrafo único do art. 59 da Resolução ANTT nº 5.083/2016, ficando assim suspensas a exigibilidade e o acionamento de garantias.

No mérito, a SUINF considerou os argumentos apresentados na peça recursal improcedentes, e como forma de apresentar fidedignamente a posição da SUINF, transcrevo a seguir parte do Relatório nº 019/2019/CIPRO/SUINF:

#### Violação ao devido processo legal

No tocante a entrega dos Autos de Infrações esclarecemos que o Contrato de Concessão nº 006/2007 celebrado entre a União e Autopista Planalto Sul em sua cláusula 16.21 prevê que a concessionária se sujeitará às disposições regulamentares estabelecidas pela ANTT, a saber:

16.21 A Concessionária se sujeitará às disposições regulamentares a serem estabelecidas pela ANTT.

Neste diapasão, considerando que a Resolução da ANTT nº 2.689/2008, normativo vigente à época dos fatos, elenca a possibilidade de entrega do AI ou NI no local de ocorrência de infração, a fiscalização da ANTT agiu conforme os ditames regulamentares, nestes termos:

Art. 3º O AI será lavrado em três vias, de igual teor, e deverá conter:

(.....)

§ 1º A 1ª via do AI será entregue no local de ocorrência da infração ao funcionário da concessionária ou em sua instalação fixa.

Destacamos que constitui obrigação da concessionária o provimento de condições operacionais para que todos os funcionários possam remeter tempestivamente aos setores responsáveis da empresa os documentos recebidos em locais distintos da sede, não devendo prosperar tal argumento da concessionária.

#### Ausência de concessão de prazo para correção da irregularidade antes da lavratura do Auto de Infração

Lembramos que de acordo com a Resolução ANTT nº 2.689/2008, normativo vigente à época dos fatos, a lavratura do Termo de Registro de Ocorrência - TRO é obrigatória quando a não correção da irregularidade em prazo pré-determinado pelo regulamento seja elemento intrínseco do tipo infracional, a saber:

Art. 6º O Termo de Registro de Ocorrência - TRO será lavrado pela fiscalização da ANTT no momento em que for verificada a ocorrência - defeito ou inconformidade - que caracterize como infração a sua não correção, pela concessionária, no prazo contratual ou regulatório. (grifo nosso).

Seguindo esta determinação regulamentar, a fiscalização da ANTT lavrou os TROs nº 30772; 30793 e 30794, sendo concedido o prazo de 72 (setenta e duas horas) para correção das irregularidades, conforme previsto no Plano de Exploração da Rodovia - PER, in verbis:

#### 2.2.3 Parâmetros de Desempenho

O programa de inspeções das condições da sinalização e dos dispositivos de segurança deverá avaliar suas condições de serviço, visando a programação de ações de conservação preventivas e corretivas.

Deverão ser cumpridos os seguintes limites:

- Recomposição ou reposição de sinalização horizontal deficiente, a partir de evento que a tenha comprometido ou da constatação de desgaste normal: prazo máximo de 72 horas; (grifo nosso).

Retornando aos locais descritos nos TROs, a fiscalização da ANTT constatou que as irregularidades não foram corrigidas, sendo lavrados os referidos Autos de Infrações, em atendimento à Resolução ANTT nº 2.689/2008, que assim determinava, a saber:

Art. 8º Esgotado o prazo especificado para correção da ocorrência registrada, a fiscalização da ANTT verificará se houve seu atendimento, indicando, na 2ª e 3ª vias, se o TRO foi atendido.

(...)

§ 2º Não havendo a correção no prazo previsto ou não tendo sido aceita pela fiscalização, esta lavrará o AI, nos termos do Título II deste Regulamento e anexará a 2ª via do TRO à 2ª via do AI, fazendo referência à anterior e registrando tratar-se de não correção da irregularidade ou sua não aceitação. (grifo nosso).

Com relação à ausência de prazo regulamentar para apresentação de defesa contra a lavratura dos

TROs supracitados, esclarecemos que durante o curso do processo sancionatório a concessionária poderá demonstrar que a conduta descrita no referido instrumento não é causa suficiente para a lavratura do Auto de Infração, hipótese em que ocorreria o arquivamento dos autos do processo, o que não se verificou no presente.

#### Inexistência de referida obrigação contratual para o trecho localizados nas Vias Marginais

Sobre o assunto, esclarecemos que este mesmo argumento foi apresentado em sede de defesa, na ocasião, a área técnica da ANTT por meio do Parecer Técnico nº 132/2013/COINF/URRS/SUINF entendeu que as obrigações previstas no Edital nº 006/2007 são aplicáveis as Vias Marginais.

Ademais, lembramos que enfrentando a matéria, o órgão de assessoramento jurídico da ANTT, por meio do PARECER Nº 14396/2015/PF-ANTT/PGF/AGU (anexo) não acatou os argumentos da Autopista Planalto Sul S/A que sustentavam a ilegalidade de todos os autos de infrações lavrados em decorrência de irregularidades verificadas nas Vias Marginais.

Na ocasião, a Procuradoria Federal entendeu que a administração das referidas vias se insere nas obrigações assumidas pela concessionária quando da celebração do Contrato de Concessão Edital nº 006/2007.

Sendo assim, entendemos que não devem prosperar os argumentos da concessionária.

#### Desproporcionalidade da sanção aplicada

Esclarecemos que a Concessionária conhecia desde o processo licitatório as hipóteses e gradação de valores para sanções pecuniárias, sendo que as multas ora em apreço consistem em sanções administrativas, contratualmente previstas, aplicáveis aos casos de descumprimento das obrigações descritas no instrumento de outorga ou na legislação aplicável aos serviços de exploração da infraestrutura rodoviária federal.

Ademais, é a própria Lei de Criação da Autarquia, em seu art. 78-F, §1º, que determina a consideração do princípio da proporcionalidade, mensurado entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção, como pressuposto para aplicação de penalidades pecuniárias.

Conjugando-se a obrigação contratual assumida pelo Poder Concedente com o dever legal da ANTT em regulamentar o valor das penalidades, chegou-se à redação da vigente Resolução nº 4.071, de 2013, precedida pela Resolução nº 2.665, de 2008, ambas tratando da correspondência entre ilícitos administrativos e quantum punitivo, para fins de aplicação das penalidades de advertência ou multa, cuja classificação em Grupos objetiva explicitar a gravidade, em abstrato, das condutas descritas em cada um deles, correspondendo àquelas mais graves valores maiores de sanção, enquanto às mais leves correspondem valores menores de sanção, de modo que no processo em epígrafe foi observado o princípio da proporcionalidade na aplicação da penalidade.

Por fim, mantendo o entendimento do Relatório anterior, **a SUINF manifestou que a Recorrente não apresenta qualquer fato novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em comento.** Com relação à observância das circunstâncias agravantes e atenuantes (artigo 67 da Resolução ANTT nº 5.083/2016), lembrou, com base no PARECER Nº 4680/2015/PF-ANTT/PGF/AGU (fls. 152/) e Memorando nº 811/2018/SUINF, que infrações que ocorrerem nos acostamentos deve ser aplicado um atenuante no patamar de 50% (cinquenta por cento). **No presente caso, considerando que a infração foi cometida nas vias marginais e não nas vias principais, a área técnica, considerando os princípios norteadores da boa prática regulatória, entendeu razoável aplicação de atenuante no patamar de 25%, resultando na aplicação da penalidade de 136,125 (cento e trinta e seis inteiros e cento e vinte e cinco centésimos) URTs.**

Ao fim, a SUINF sugere:

- i) ANULAR os Autos de Infrações nº 03336 e 03337, ambos de 27/02/2013, nos termos do art. 60, §1º da Resolução nº 5.083/16 e TORNAR SEM EFEITO as Decisões nº 144/2013/GEFOR/SUINF; 154/2013/SUINF; 145/2013/GEFOR/SUINF e 055/2013/SUINF;
- ii) consoante admite o art. 50, §1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, adoção do presente como motivação para CONHECIMENTO, CONCESSÃO DO EFEITO SUSPENSIVO, e no mérito, INDEFERIMENTO dos Recursos interpostos pela autuada; e
- iii) envio dos autos à Diretoria para julgamento do feito.

Posteriormente, submetido o processo ao Gabinete da Diretoria, o processo seguiu para PF-ANTT, que mediante PARECER n. 00360/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, externou o seguinte entendimento: "...as propostas deduzidas no Relatório à Diretoria nº 019/2019/CIPRO/SUINF (fls. 170/176), bem como na minuta de Deliberação de fl. 177 encontram-se, no aspecto jurídico, devidamente aptas a produzir os efeitos a que se destinam."

Em 20 de março de 2019, o presente processo foi distribuído à esta DWE, nos termos do Despacho (0025434) oriundo da SEGER.

Assim sendo, com base nas considerações da área técnica contidas no Relatório à Diretoria nº 019/2019/CIPRO/SUINF e nas manifestações consignadas pela PF-ANTT nos termos dos PARECERES nºs 02077/2018/PF-ANTT/PGF/AGU e 00360/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, sugiro o acolhimento da proposição da SUINF.

### 3. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Isso posto, considerando as instruções técnicas supracitadas, VOTO por:

- Anular, com fulcro no art. 60, §1º do Anexo à Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, os Autos de Infrações nº 03336 e 03337, de 27 de fevereiro de 2013, e tornar sem efeito as Decisões nº 144/2013/GEFOR/SUINF; 154/2013/SUINF; 145/2013/GEFOR/SUINF e 055/2013/SUINF;
- Conhecer os Recursos interpostos pela Autopista Planalto Sul S.A., para conceder efeito suspensivo desde a interposição, e, no mérito, negar-lhes provimento, julgando improcedentes os argumentos trazidos, conforme fundamentado nos autos do processo em epígrafe.
- Aplicar a penalidade de multa de 136,125 (cento e trinta e seis inteiros e cento e vinte e cinco centésimos) URT, por violação ao art. 7º, inciso IX da Resolução ANTT nº 4.071, de 03 de abril de 2013.

Brasília, 03 de abril de 2019.

(assinado eletronicamente)  
**WEBER CILONI**  
DIRETOR(A)

À **Secretaria Geral**, para prosseguimento.

(assinado eletronicamente)  
**LEVINA A MACHADO SILVA**  
Assessor(a)



Documento assinado eletronicamente por **WEBER CILONI, Diretor**, em 03/04/2019, às 12:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **LEVINA APARECIDA MACHADO SILVA, Assessor(a)**, em 03/04/2019, às 12:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.antt.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0058051** e o código CRC **6BB24B35**.

Referência: Processo nº 50500.027442/2013-63

SEI nº 0058051

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)